

Verkrusteter Volksbegriff stoppt Initiative für mehr Demokratie

Gastautorin

2014-04-08T09:17:36

von [SEBASTIAN EICKENJÄGER](#)



Der

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen (BremStGH) hat kürzlich mit einer [Entscheidung](#) zur Ausweitung des Wahlrechts auf Unionsbürger_innen und Drittstaatler_innen eine weitere Etappe im Kampf um mehr politische Mitbestimmung für Migrant_innen beendet.

Die Frage der Ausweitung des Wahlrechts auf Migrant_innen hat mit den Zuwanderungsschüben in den 1960er Jahren an Relevanz gewonnen und spätestens in den 1970er Jahren Eingang in den juristischen Diskurs gefunden. Im Zentrum der seit jeher stark umkämpften Debatte – die nicht nur Jurist_innen, sondern in gleichem Maße eine Reihe von anderen wissenschaftlichen Disziplinen beschäftigt – steht dabei der Volksbegriff des Grundgesetzes.

Einen vorläufigen Höhepunkt stellten zwei Entscheidungen des BVerfG vom 31. Oktober 1990 ([BVerfGE 83, 37](#); [E 83, 60](#)) zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Ausweitung des Wahlrechts für Drittstaatler_innen auf Kommunalebene dar. Kurz zusammengefasst statuierte das BVerfG in diesen Entscheidungen, dass das „Staatsvolk {...} nach dem Grundgesetz von den Deutschen, also den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen“ gebildet werde, das Wahlrecht an die Zugehörigkeit zum Staatsvolk geknüpft und eine Ausweitung auf Drittstaatler_innen mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sei, da Wahlen, bei denen diese beteiligt sind, demokratische Legitimation nicht vermitteln könnten.

Der Bremische Staatsgerichtshof (BremStGH) war schon einmal [1991](#) mit der Frage der Vereinbarkeit der Ausweitung des Wahlrechts auf Drittstaatler_innen zu den Beiräten der Stadtgemeinde Bremen mit der Bremischen Landesverfassung konfrontiert und schloss sich damals den nur ein halbes Jahr zuvor ergangenen Entscheidungen des BVerfG an.

Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Maastrichter Vertrag im Jahre 1992 wurde fortan den Unionsbürger_innen auf kommunaler Ebene das aktive und passive Wahlrecht zugestanden; der deutsche Gesetzgeber nahm diese Rechte durch Verfassungsänderung in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG auf.

Neben den Bemühungen auf Bundesebene, die Debatte wieder aufzugreifen, verdichteten sich auch in Bremen die Anstrengungen, das Wahlrecht über das in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG ausdrücklich geregelte Maß zu erweitern. Ausgangspunkt war vor allem die Tatsache, dass im Land Bremen rund 10% der Einwohner_innen nicht die deutsche Staatsangehörigkeit innehaben und somit in weiten Bereichen von der politischen Mitgestaltung ausgeschlossen sind. Der Bremischen Bürgerschaft lag Anfang 2013 ein [Gesetzesentwurf](#) zur Entscheidung vor, durch den ermöglicht werden sollte, dass Unionsbürger_innen an den Landtagswahlen und Drittstaatler_innen an den Kommunalwahlen teilnehmen können. Vor Verabschiedung des Gesetzes legte sie den Entwurf dem BremStGH im Wege eines „[präventiven Normenkontrollverfahrens](#)“ zum Zwecke der Prüfung der Vereinbarkeit mit der Bremischen Landesverfassung vor.

Der Staatsgerichtshof spielt den Ball zurück an die Politik

Der Bremische Staatsgerichtshof hat mit 6:1 Stimmen die Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfes mit der Bremischen Landesverfassung verneint.

Dreh- und Angelpunkt der Entscheidung ist das Homogenitätsprinzip gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG. Der BremStGH folgert hieraus, dass das Demokratieprinzip des Grundgesetzes in Bezug auf die Länder „im Ausgangspunkt ein offenes, gestaltbares Prinzip“ sei. Für die Frage, wer zum Wahlvolk zähle sei es jedoch „inhaltsgleich auch Bestandteil der Landesverfassung“. Dementsprechend sei der Begriff des Staatsvolkes auf Landesebene deckungsgleich mit dem Begriff des Staatsvolkes des Grundgesetzes, der trotz der Einführung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG und den zwischenzeitlichen Entwicklungen im Rahmen des Prozesses der Europäischen Integration (insbesondere durch den Vertrag von Lissabon) im Sinne der zuvor skizzierten Entscheidungen des BVerfG auf die deutsche Staatsangehörigkeit abstelle. Alternative Modelle zur Bestimmung des Staatsvolkes – wie z.B. ein Anknüpfen an die generelle Betroffenheit von Staatsgewalt – seien zwar demokratietheoretisch denkbar, fänden im Grundgesetz jedoch keinen normativen Anknüpfungspunkt. Es sei deshalb Sache des Bundesgesetzgebers, die Kongruenz zwischen Wahlrecht und dem Unterworfensein von Staatsgewalt – etwa durch Erleichterung hinsichtlich des Erwerbs der Staatsangehörigkeit oder durch Änderung des Grundgesetzes – herzustellen.

Die Anforderungen des Homogenitätsprinzips zu eng gezogen?

Richterin Prof. Dr. Sacksofsky stellt sich in ihrer abweichenden Meinung der Mehrheit entgegen: Die Anforderungen, die das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes an die Ausgestaltung des Wahlrechts in den einzelnen Bundesländern stellt, seien zu eng gezogen. Ausgangspunkt ihrer Argumentation ist die Annahme, dass es dem „Ideal des Demokratieprinzips (entspreche), möglichst

alle, die von der Ausübung der Staatsgewalt betroffen sind, an der Konstituierung dieser Staatsgewalt zu beteiligen“. Das Homogenitätsprinzip sei zudem generell restriktiv zu interpretieren und mit der Einführung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG habe ein Bruch mit den in den früheren Entscheidungen des BVerfG zugrunde gelegten, „auf überholten Konzepten von Nationalstaatlichkeit“ beruhenden Prämissen stattgefunden. Der vermeidlich enge Volksbegriff des Grundgesetzes stelle demnach keinen unabdingbaren Grundsatz dar, von dem der Landesgesetzgeber nicht abweichen dürfe. Vielmehr stehe es diesem frei, „weitere Personen an Wahlen zu beteiligen, wenn dies auf einer vom Volk legitimierten Entscheidung beruht“.

Chance bleibt ungenutz

Die Mehrheitsentscheidung verweist letztlich auf die bisherige Rechtsprechung des BVerfG und eine in der Literatur weit verbreitete Ansicht, nach der es der Grundsatz der Volkssouveränität gebiete, nur diejenigen an der demokratischen Legitimation und der Ausübung Staatsgewalt zu beteiligen, die dem Staat dauerhaft als Pflichtige unterworfen sind.

Die abweichende Meinung setzt hingegen auf eine restriktive Interpretation des Homogenitätsprinzips, rückt hierbei eine wesentliche Prägung des Demokratieprinzips in den Vordergrund und vermeidet geschickt eine Bestimmung des Volksbegriffes, indem sie im zweiten Schritt die Bremische Verfassung daraufhin untersucht, ob diese Bestimmungen enthält, die einer Ausweitung des Wahlrechts durch das vom Volk legitimierte Vertretungsorgan entgegenstehen. Die Argumentation der abweichenden Meinung zeigt, dass durchaus die Möglichkeit bestand, sich auf Landesebene von dem vom BVerfG in den 1990er Jahren vertretenen Demokratieverständnis zugunsten der politischen Mitwirkungsrechte von Migrant_innen zu emanzipieren.

Globalisierung stellt Volksbegriff auf den Prüfstand

Die seit jeher pluralistische deutsche Gesellschaft hat durch die Zuwanderung in den letzten Jahrzehnten weiter an Komplexität dazugewonnen. Die heutzutage vorherrschende Migration ist zudem Folge der Globalisierung und eine Herausforderung für die Weltgesellschaft als Ganze. Während Staatsgrenzen für den Fluss von Kapital und wirtschaftlicher Güter immer durchlässiger werden, wird auf die jüngsten Migrationsströmungen in der EU mit Abschottung reagiert. Dass einem beachtlichen Teil der Bevölkerung wesentliche politische Teilhaberechte vorenthalten werden, stellt eine andere Form der Abschottung gegenüber Migration dar, die nicht zuletzt aus menschenrechtlicher Perspektive äußerst problematisch erscheint.

Aufgrund des ständigen Wandels gesellschaftlicher Strukturen gilt für das Demokratieprinzip ganz allgemein, die auf politisch-nationaler Ebene entwickelten Demokratiekonzeptionen auf ihre Aktualität hin zu überprüfen und ggf. auf die konkreten Bedürfnisse der heutigen Gesellschaft neu auszurichten. Das Festhalten an einem ausgrenzenden Volksbegriff nationalstaatlicher Prägung wird den Bedürfnissen der gesellschaftlichen Verhältnisse nicht gerecht. Für die Förderung

des sozialen Zusammenhaltes und der Identifizierung der Einwohner_innen mit ihrem sozialen Umfeld ist es kontraproduktiv, „das demokratische Prinzip (...) als undifferenzierte Gesamtheit auf die rein staatsorganisatorische Funktionalität der Kreation und Legitimation von Staatlichkeit“ ([U.K. Preuß, Rechtsgutachten zur Frage der Ausweitung des Wahlrecht durch die Bremischen Bürgerschaft, S. 66](#)) zu reduzieren. Die Beschränkung politischer Mitbestimmungsrechte auf Teile der Bevölkerung verhindert, dass partikulare Interessen in den politischen Entscheidungsprozessen einen angemessenen Widerhall finden. Interessenlagen von Minderheiten treten weiter in den Hintergrund. Angesichts dieser Ausgangslage ist es unausweichlich, sich einem „enttraditionalisierten, postkonventionellen Volksbegriff“ ([Maus](#)) anzunähern, „der sich mit einer pluralisierten und multikulturellen Gesellschaft verträgt“. Eine pragmatische Perspektive für einen flexiblen Umgang mit Migration und politischer Inklusion bietet z.B. die aktuelle Diskussion zum „[Konzept der Denizenship \(Wohnbürgerschaft\)](#)“.

